



**De los significativos aportes y ambiciosos retos de la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021 al CPACA. La implementación de las tecnologías de la información y cambio de competencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo contra los obstáculos para acceder eficazmente a la Administración de Justicia**

Nelson Javier Mendoza Estupiñán

Nota de Autor:

Abogado egresado Universidad Santo Tomás de Tunja, Especialista en Derecho Administrativo y Candidato Magister Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás de Tunja, Estudiante de la Universidad Santo Tomás de Tunja Diplomado en Derecho Público 2021. E-mail: [nelson.mendoza@usantoto.edu.co](mailto:nelson.mendoza@usantoto.edu.co)

**Identificación del tema.**

De los significativos aportes y ambiciosos retos de la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021 al CPACA. La implementación de las tecnologías de la información y cambio de competencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo contra los obstáculos para acceder eficazmente a la Administración de Justicia

**Introducción**

El 25 de enero de 2021 entró en vigencia la Ley 2080 por medio de la cual se reformó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictaron otras disposiciones relacionadas específicamente con la descongestión en el trámite

de los medios de control tramitados ante dicha jurisdicción, disposición legal a través de la cual el legislador pretende de manera primordial efectuar la modificación de varios aspectos de naturaleza procesal ajustándolos al uso privilegiado de las denominadas “tecnologías de la información”, como un avance que tanto social como institucionalmente está generando cambios trascendentales a nivel global, y con ello, propender porque el acceso a la justicia y todas las gestiones que allí se ejecuten se tornen no solo más ágiles, sino más efectivas tanto para los usuarios como para quienes se encargan de su administración.

La implementación de nuevos conceptos para las entidades públicas y las personas jurídicas del sector privado, como lo son la imperiosidad de crear de una sede electrónica que permita garantizar acceder a los servicios digitales a los ciudadanos facilitando la creación de usuarios en un registro digital gratuito que permita la validación de identidad para adelantar cualquier trámite de manera ágil, oportuna y segura, además, de la ratificación de la notificación electrónica como un mecanismo válido e idóneo para poner en conocimiento de los interesados decisiones de la trascendencia de actos administrativos, y así mismo, lo que deriva que en las decisiones jurisdiccionales se adoptaran dicho tipo de publicidad, como un importante avance introducido de manera novedosa por el Ley 1437 de 2011 y el artículo 291 del Código General del Proceso, lo que sin duda alguna ha propendido por agilizar significativamente el trámite de los procesos.

Lo anterior, se acompasa con lo dispuesto en el Decreto 806 de 2020 cuya aparición se justificó nada menos que para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia que azota a la humanidad desde el año anterior y que ha obligado a la búsqueda de nuevas y diversas alternativas para que el usuario pueda acceder efectivamente a la justicia, y cada vez más se distancie de los trámites presenciales que desde siempre han sido los convencionales, también, acompasado con la formación del expediente digital y la recepción y trámite de documentos electrónicos que lo componen y que como se ha observado en la actualidad constituye la nueva faceta de la justicia en Colombia.

En consonancia con lo expuesto, el legislador a través de la reforma recientemente entrada en vigencia introdujo unas importantes modificaciones a varias etapas y actuaciones procesales con el indubitable objetivo de materializar la eficiencia, economía y celeridad por la que se deben regir

las actuaciones judiciales, de allí que hayan sido moduladas en su esencia figuras de tal trascendencia para el proceso contencioso administrativo como la conciliación extrajudicial, el contenido de la demanda para su admisión, el trámite de las excepciones, la sentencia anticipada, el dictamen pericial, los recursos ordinarios y extraordinarios, entre otros.

Para efectos de desarrollar el problema planteado, serán abordados los temas relacionados con la implementación en nuestro ordenamiento jurídico de las herramientas tecnológicas para efectos de acercar al ciudadano al acceso a la Administración de Justicia y a las autoridades estatales en general.

De esta manera, se justifica el presente trabajo investigativo al surgir como un interrogante necesario tanto para el operador judicial como el profesional del Derecho que incursiona habitualmente en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y en general para cualquier usuario cuestionarse si con la Ley 2080 de 2021 ¿Es posible que se logre el objetivo primordial de descongestionar los despachos judiciales y a la vez garantizar el acceso a la administración de justicia a todos los Colombianos?

Palabras Clave: Reforma, Descongestión, Efectividad, Justicia, Debido proceso, Procedimiento, Acceso.

### **Abstract**

On January 25, 2021, Law 2080 came into force, by means of which the Code of Administrative Procedure and Administrative Litigation -Law 1437 of 2011- was amended and other provisions related specifically to decongestion in the processing of the means of control processed before said jurisdiction, legal provision through which the legislator primarily intends to modify various aspects of a procedural nature, adjusting them to the privileged use of the so-called "information technologies", as an advance that both social as institutionally it is generating transcendental changes at a global level, and with this, to tend so that access to the administration of justice and all the procedures that are carried out there become not only more agile, but more effective both for users and for those who are in charge of your administration.

The implementation of new concepts for public entities and legal entities in the private sector, such as the implementation of an electronic office that allows citizens to guarantee digital citizen services by facilitating the creation of users in a free digital registry that allows validation of identity to carry out any procedure in an agile, timely and secure manner, in addition, of the confirmation of the electronic notification as a valid and suitable mechanism to inform users of decisions of the importance of administrative acts and likewise, what derived in which, in the same way, jurisdictional decisions adopt said type of advertising, as was introduced in a novel way by Law 1437 of 2011 and article 291 of the General Code of Process, which has undoubtedly led to significantly streamline the process of judicial processes.

The foregoing is consistent with the provisions of Decree 806 of 2020 whose appearance was justified nothing less than to counteract the negative effects of the pandemic that has plagued humanity since the previous year and which has forced the search for new and diverse alternatives. so that the user can effectively access justice away from the face-to-face procedures that have always been the most conventional, such as the formation of the digital file and the receipt and processing of electronic documents that comprise it and that, as has been observed in the present constitutes the new facet of justice in Colombia.

In line with the foregoing, the legislator, through the reform recently entered into force, introduced important modifications to various stages and procedural actions with the undoubted objective of materializing the efficiency, economy and speed by which judicial actions should be governed, of There, figures of such transcendence for the contentious-administrative process such as extrajudicial conciliation, the content of the demand for admission, the processing of exceptions, the anticipated judgment, the expert opinion, the ordinary and extraordinary resources have been modulated in their essence, among others.

In this way, the present investigative work is justified as it arises as a necessary question for the judicial operator, the legal professional who regularly ventures into the Jurisdiction of Administrative Litigation, and generally to any user question whether with Law 2080 of 2021 of effectively and as the spirit of the legislator yearns for it. Is it possible to achieve the primary

objective of decongesting judicial offices and at the same time guaranteeing access to the administration of justice for all Colombians?

**Key Words:** Reform, Decongestion, Effectiveness, Justice, Due process, Procedure, Access.

De los significativos aportes y ambiciosos retos de la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021 al CPACA. La implementación de las tecnologías de la información y cambio de competencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo contra los obstáculos para acceder eficazmente a la Administración de Justicia

## **Objetivos**

### **General.**

Establecer si las modificaciones que fueron incluidas por la Ley 2080 de 2021 al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo son realmente efectivas y suficientes para garantizar la materialización de los principios de economía, celeridad y eficacia por los que se deben regir las actuaciones desplegadas al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, o si en su lugar, el hecho de darle prelación a la implementación de los trámites electrónicos y agilizar algunas de las etapas procesales dispuestas para los medios de control ordinarios, constituyen una limitación al acceso de la administración de justicia cuando no todos los usuarios de ésta pueden hacer uso fácilmente a las tecnologías de la información para intervenir activamente en el desarrollo del proceso.

### **Específicos**

– Delimitar cuál fue el objeto primordial del legislador para adelantar la reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011-.

– Definir y establecer cuáles fueron los cambios más significativos que introdujo al ordenamiento jurídico la Ley 2080 de 2021 al procedimiento jurisdiccional de lo Contencioso Administrativo.

– Precisar cuáles fueron los aportes relacionados con el uso de las tecnologías de la información al procedimiento de administrativo y jurisdiccional efectuados por el Decreto 806 de 2021.

- Determinar las actuaciones que con la reforma vigente fueron objeto de modificación en su procedimiento en aras de obtener celeridad en el trámite procesal.
- Establecer los aportes y contribuciones introducidas por los principios que rigen el procedimiento administrativo ante los entes gubernamentales y las autoridades que conforman la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en nuestro país.
- Concretar los principales retos y obstáculos por los que deberá atravesar la Administración de Justicia para materializar los objetivos trazados por el legislador con expedición de la reforma al CPACA.

### **Desarrollo y contenido temático**

**Título I. Del precedente de la implementación de los medios electrónicos al interior de los trámites administrativos y jurisdiccionales.** Uno de los avances más significativos en materia de procedimiento administrativo se relaciona con la implementación de los medios electrónicos y tecnológicos en los tramites que se relacionan con los procedimientos de la Administración a través de todas las autoridades que la conforman, situación que nos conlleva en primer orden a abordar una síntesis de los principios normativos y legales que en nuestro país imperan en la actualidad y que han conllevado sin lugar a dudas, a la agilidad de los trámites que se adelantan ante las entidades gubernamentales y los despachos judiciales.

El Código de lo Contencioso Administrativo y de Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011-CPACA-, contempla como principios fundamentales de la Administración los de economía, debido proceso, igualdad, eficacia, buena fe, imparcialidad y celeridad, entre otros, los cuales constituyen pilares importantes para la materialización de la pronta, cumplida y eficaz solución de fondo de los asuntos que se someten al conocimiento y desarrollo de aquellos procedimientos que deben atender por mandato constitucional, legal y reglamentario las entidades públicas, destacándose la implementación de los medios electrónicos como herramientas que ineludiblemente propenden por la efectividad de los trámites que son de su competencia.

Podemos afirmar que en virtud del principio de *eficacia*, nuestra Carta Política en su artículo 209 desarrollo lo que ya preceptuaba el extinto Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de

1984) en su artículo tercero y cuyo espíritu no es otro que el anhelo del legislador porque al interior de todo ente de la administración sea garantizado que se cumpla con la finalidad que ostentan todos y cada uno de los procedimientos administrativos, incluyendo así las actuaciones que forman parte de la Administración de Justicia, ello por encima de cualquier otra clase de limitación de orden procedimental o meramente formal dándose una significativa prelación al derecho sustancial propiamente dicho, y con aquel, la consolidación y vigencia del orden justo del que trata el artículo 2° Superior.

En adición, este mismo principio conlleva la prerrogativa con la se encuentran revestidas las autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales en el entendido que es su deber dar impulso oficioso a los asuntos de su competencia que se encuentran bajo su custodia, sin llegar a desconocer aquellas cargas que son propias y de la que son titulares los ciudadanos que acceden a determinado trámite, pero evitando a toda costa que su incumplimiento conlleve a que éste se prolongue indefinidamente en el tiempo, o en el peor de los casos no arribe a su culminación soslayando injustificadamente las garantías del interesado, quien en muchas ocasiones deja de cumplir con sus deberes procesales bien sea por la falta de conocimientos específicos, recursos o económicos o como es muy común en la actualidad, por carencia de las herramientas necesarias para acceder a los medios electrónicos a través de los cuales se están siguiendo la gran mayoría de procedimientos, ello impulsado por el flagelo de la pandemia que recientemente hostiga la normalidad de las actuaciones y las gestiones que otrora se surtían cien por ciento presenciales.

Otro de los principios que han impulsado el uso de las llamadas tecnologías de la información, corresponde al de *economía* que desarrollado por el tercer artículo de la Ley 1437 de 2011 en su numeral 12°, hace referencia a la simplificación y racionalización de los trámites a cargo de las autoridades administrativas en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 84 de la Constitución Política de 1991, que se relaciona con aquella expresa obligación que limita a las entidades del Estado a efectuar únicamente aquellos requerimientos indispensables para adelantar determinada gestión, sin imponer y eliminando todas aquellas cargas desproporcionadas que puedan dificultar el acceso de los administrados a ellas.

No está de más destacar, que éste principio se halla íntimamente ligado con el de eficacia al que se hizo referencia en líneas anteriores, en el entendido que para materializar la culminación de cada trámite, proceso o gestión ante la misma Administración surge como un imperioso compromiso imponer gastos, expensas o costos innecesarios, fútiles o desproporcionados que atenten contra las garantías que el asisten al interesado, como por ejemplo, la solicitud de copias o diligencias autenticadas de documentos que reposen ya en los archivos de la entidad, o imposición de gastos de notificación cuando la misma puede ser surtida a través de los medios electrónicos sin que esto genere costo alguno adicional que deba ser impuesto al administrado, circunstancias éstas que no deben incidir en el hecho que la resolución del asunto puesto en conocimiento del agente estatal se dirima bajo los mayores estándares de calidad y en la oportunidad razonable que debe caracterizar las decisiones dictadas con ocasión de la función pública.

Ahora bien, no tendría ningún sentido que se consolidara por las autoridades el cumplimiento de los anteriores pilares del procedimiento administrativo si no se garantiza al individuo de a pie la *igualdad* como el valor y cimiento fundamental del Estado Social de Derecho que consagra el artículo 13 Superior, en el sentido que debe garantizarse a todos y cada uno las mismas facultades de acceso a los mecanismos de intervención para reclamar el reconocimiento de sus prerrogativas, dirimir sus conflictos, salvaguardar sus derechos, recurrir sus decisiones u obtener en casos análogos la misma aplicación normativa y jurisprudencial contrarrestando al máximo la existencia de decisiones opuestas o contradictorias, más aun, cuando el titular del derecho se encuentre en condiciones de notoria indefensión o inferioridad por situaciones adversas como incapacidad física o mental, económica o cualquier otra causa que lo encasille como sujeto de especial protección constitucional.

De otro lado, arribando a la génesis de aquellas circunstancias que confluieron en la implementación de los medios tecnológicos en los asuntos y trámites administrativos y judiciales no se puede dejarse a un lado que fue con la expansión de los regímenes gubernamentales más avanzados y vanguardistas que aparecieron fenómenos como la globalización y el mimetismo, que han generado la necesidad del Estado de implementar en sus procedimientos los avances tecnológicos que han facilitado de manera considerable la satisfacción de los fines estatales, tanto

así que países como Chile, España y Colombia están de acuerdo que el uso de los medios electrónicos se acortan las distancias y se rompe la gran brecha que siempre ha existido entre el ciudadano y las autoridades administrativas, de modo que se ha llegado al punto de resolver los distintos trámites que antes eran costosos, engorrosos y dispendiosos de una manera pronta y expedita, consolidándose de esta manera el anhelo contemplado en el artículo 2º de la Constitución Política de 1991.

Adicionalmente, el legislador en desarrollo del principio de *Legalidad* ha fijado como una prerrogativa de obligatorio cumplimiento la utilización e implementación de los medios electrónicos en el procedimiento administrativo, preponderando la garantía de derechos a través de (i). El deber de información, (ii). El impulso oficioso de los procedimientos, (iii). El incentivo al uso de las tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, (iv). Para adelantar las actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico y dentro de un margen de oportunidad razonable, (v), y por último, y no menos importante, se obliga entonces a establecer turnos, atención, tramite de las peticiones y adopción de medio tecnológicos internos.

Surgió como uno de los objetivos primordiales de las disposiciones legales contenidas en el capítulo IV del CPACA (artículo 53 y siguientes), la facultad de adelantar trámites administrativos de manera electrónica, la implementación de un procedimiento y expediente de la misma naturaleza, sumado al cambio en la mentalidad y forma de interactuar de los ciudadanos con las entidades estatales, facilitando así su participación en la gestión pública y sus relaciones con las autoridades del mismo orden, lo que contribuye a lograr que estas se tornen no solo más transparentes y respetuosas sino a que se materialice y consolide el principio de igualdad, y de contera, se diluciden aquellas como actuaciones más eficaces y eficientes en aras de materializar a ciencia cierta los fines del Estado.

No obstante lo anterior, es de aclararse que no solo fue desde la expedición del CPACA que se facultó a la Administración para la utilización de medios electrónicos para desarrollar sus funciones y adelantar sus trámites, pues existen antecedentes históricos de la legislación colombiana frente al tema, como lo es el desarrollo y expedición de la Ley 270 de 1996, en donde en su artículo 95 se expresa que será un ineludible deber del Consejo Superior de la Judicatura

debe propender por la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia, actuación que será enfocada en principio a optimizar la práctica de las pruebas, la formación, conservación y reproducción de los expedientes, la comunicación entre los despachos y a garantizar el funcionamiento razonable del sistema de información, además, que los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones.

Adicionalmente, la misma disposición legal replicó que la documentación proferida por los medios en comento, sin importar, tendrán la validez de un documento original una vez sea garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos legalmente deprecados exigidos por las leyes procesales.

De otro lado, la Ley 527 de 1999<sup>1</sup>, nos habla del comercio electrónico y firmas digitales y tiene como fin determinar el alcance de la nueva administración electrónica frente a los temas de comercio electrónico, que sirven de gran ayuda frente a los servicios que presta la administración y donde la función pública realiza un avance en el actuar de los medios electrónicos al servicio del Estado, y derivados de avances legales compilados en normatividad como los Decretos 2693 de 2012, 019 de 2012 y la Ley 489 de 1998, fueron delimitados los alcances que hasta esa calenda habían sido desarrollados teniendo en cuenta la claridad e uniformidad de conceptos relacionados con plazo y términos procedimentales para el uso de las herramientas y medios tecnológicos por parte de las autoridades estatales.

Otro avance que no se debe dejar pasar por alto y que caracteriza la proactividad del legislador al momento de incluir en nuestro ordenamiento jurídico colombiano la implementación de las TICS, es la creación e implementación de herramientas o instrumentos tecnológicos como lo son las notificaciones electrónicas, generación de sitios y direcciones electrónicas para todas las entidades gubernamentales, los registros electrónicos que deben estar acompasados con la reglamentación por los que se rigen los documentos, expedientes y archivos de esa naturaleza, lo que en

---

<sup>1</sup> “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”

consecuencia se ha cimentado como el fenómeno que a nivel mundial se ha conocido como “la inclusión digital e infoalfabetización”.

Con notable importancia el CPACA en su artículo 64 incluyó como una novedad preponderante el deber ineludible del gobierno nacional de establecer los estándares y protocolos que deberán cumplir todas las autoridades para incorporar de manera gradual la aplicación de medios electrónicos en los procedimientos administrativos, tanto así que incluso todo ciudadano al acudir o iniciar cualquier trámite administrativo a través del derecho de petición como garantía fundamental del ciudadano colombiano lo podrá ejecutar o promover a través de todo mecanismo de naturaleza electrónica que tenga disponible la entidad, evitando la necesidad de desplazarse personalmente a las instalaciones del ente y así evitar congestiones innecesarias que entorpezcan la efectiva prestación del servicio, que por mandato constitucional y legal debe ser suministrado de manera eficaz y expedita por cualquier sujeto gubernamental.

En conclusión, el avance incorporado a nuestro ordenamiento jurídico al CPACA, en lo aplicable tanto al proceso administrativo, como procedimiento jurisdiccional de lo Contencioso Administrativo, relacionado con la implementación de los medios electrónicos, se arraiga como una importante característica para la materialización de los principios y pilares propios de la actividad del Estado, a saber, la publicidad, economía, eficacia, igualdad, celeridad, transparencia y la gratuidad, estatuidos para nada menos que lograr que la actividad de las entidades estatales propenda exclusivamente por el desarrollo y la finalización a cabalidad de todos y cada uno de los procedimientos administrativos que tienen bajo su cargo, dejando claro que pese a la congestión de aquellas, el desarrollo y ejecución de sus labores a través y con el uso de los medios electrónicos que hoy se encuentran al alcance de la colectividad, se cumpla con los fines estatales, cuya priorización se encuentra contemplada en la Carta Política en vigencia.

**Título II. Nacimiento de la necesidad de modificar algunos aspectos metodológicos y procedimentales del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011-.**

De un factor de índole económico como la globalización, entendida como aquel proceso de naturaleza histórica que desembocó de la progresiva capacidad del ser humano de crear e innovar en el mundo tecnológico, con el único y primordial objetivo de avanzar hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del planeta, se trajo consigo la necesidad de acercamiento e integración de las naciones y economías mundiales en especial mediante el comercio, la economía, medios de comunicación y la incursión de los canales novedosos como el internet que sirvieron de herramientas efectivas para lograr el acercamiento entre naciones, instituciones y los ciudadanos en general, circunstancia que sin duda ha conllevado al cambio de un sinnúmero de aspectos inherentes a toda clase de trámites, sin que la administración de justicia pueda ser la excepción.

En nuestro país, desde la creación del Consejo de Estado inicialmente como Órgano consultivo del Gobierno para luego convertirse en la Corporación de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo encargado de la para nada sencilla misión de dirimir las controversias suscitadas entre particulares y los entes gubernamentales, en aras de salvaguardar no solo los derechos fundamentales de los asociados sino de propender por la paz y convivencia pacífica, partiendo de materializar el sentido íntegro de justicia que de contera contribuye a la protección del patrimonio público, otorgando a cada quien lo que le corresponde al interior de los litigios que por factores como la cuantía u otros relacionados con la funcionalidad tienen que ser dirimidos al interior de la Alta Corporación.

Para nadie es un secreto que debido a la múltiple competencia que inicialmente radicó en los Tribunales Administrativos y el Órgano Vértice de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, junto con la cantidad de asuntos litigiosos derivados de la actividad de la administración bien sea en el campo laboral, tributarios, contractual o de la responsabilidad civil extracontractual, se dio inicio a un alto índice de congestión de los despachos judiciales encargados del trámite de los asuntos contenciosos administrativos a nivel nacional, que redundaba en la dilación superior a una década para adoptar la decisión definitiva de los mismos, sin contar con la complejidad, los altos costos que devengaban actuaciones como las notificaciones, el recaudo y obtención de pruebas documentales o dictámenes periciales.

De circunstancias como las anteriores, surgió la necesidad de creación de los Juzgados Administrativos como la unidad “primaria” al interior de la jurisdicción contencioso administrativa en nuestro país y si bien su implementación estuvo contemplada en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) que en su Título Tercero, capítulo 3, artículo 42 dispuso que de acuerdo con las necesidades que fueran definidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para efectos de cumplir con las funciones previstas por el estatuto procesal en cada Circuito o municipio deberían entrar en funcionamiento, circunstancia que no tuvo lugar sino hasta el 1° de agosto de 2006, con la designación de 257 jueces administrativos a lo largo del territorio nacional, con quienes se activaron las normas de competencia Ley 446 de 1998, Ley 472 de 1998 y Ley 393 de 1997, recibiendo la totalidad de asuntos que en primera y única instancia se adelantaban en los Tribunales Administrativos, iniciando así la emisión de sentencias unipersonales, ya que históricamente eran en dicha jurisdicción proferidas por jueces colegiados.

Con la novedad precedente y el inicio de la ejecución de toda clase de labores mediante las tecnologías de la información y medios electrónicos en el desarrollo de las actuaciones asociadas con los trámites procesales en los despachos de la jurisdicción contencioso administrativa, empezaron a denotarse como una situación que contribuyó al acceso a la administración de justicia de los ciudadanos, y a su vez, a agilizar trámites que otrora se caracterizaban por ser onerosos y dispendiosos en su ejecución, siendo esta una de las razones por las cuales el ya primitivo Decreto 01 de 1984<sup>2</sup>, tenía que ser reformado y ajustado al nuevo concepto tecnológico que empezaba a implementarse pero debía ser cuidadosamente reglamentado.

El uso de los medios electrónicos al interior de los trámites procesales surge como una innovación de origen Anglosajón, que en materia de lo Contencioso Administrativo fueron introducidos por la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, más específicamente en sus artículos 53 y 55, sin que si bien es cierto no fuera la primera vez que fueran introducidos al ordenamiento jurídico nacional, pero si por primera vez se agruparon en una misma disposición legal con el potísimo objetivo de aplicar los principios

---

<sup>2</sup> Decreto 01 de 1984. (1984, 02 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial No. 36.439 de 10 de enero de 1984. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6543>

<sup>3</sup> Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y celeridad como la garantía del ciudadano de actuar ante las autoridades a través de las herramientas tecnológicas que cada vez están, en principio, más cerca y al alcance de la colectividad.

Si bien es cierto, en principio la implementación de los medios electrónicos al interior de los trámites tanto administrativos como jurisdiccionales no es obligatorio, debemos reconocer que su uso adecuado es un útil canal de comunicación para el administrado con las autoridades, siendo aquí donde la *gratuidad* también desempeña un papel importante en el que se dota al interesado en acceder a los servicios estatales de elevar peticiones a través de su buzón electrónico y poder ser atendido por el mismo medio de manera ágil y oportuna, circunstancia que se introdujo como un mandato del legislador en el artículo 60 del CPACA, donde se exhorta a toda entidad de carácter público a habilitar una sede de naturaleza electrónica y, de no acatarse dicha normativa, se estaría incurriendo en una delicada omisión administrativa.

En suma, con la entrada en vigencia del denominado Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA, que en tesis de Guechá Medina al interior de la obra del profesor Arias García (2015)<sup>4</sup>, tuvo lugar gracias al arduo trabajo del Órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa que defendió ante el Congreso de la República aquella nueva regulación de los trámites tanto administrativos como jurisdiccionales, el aporte de criterios que buscaron hacer no solo más eficiente sino eficaz tanto para la entidades gubernamentales como para la jurisdicción en comento, donde se incluyeron conceptos que con antelación eran impensables al interior de un código procedimental jurídico nacional, destacando el tratadista que los medios electrónicos, los procedimientos, extensión y unificación de jurisprudencia, aunado al hecho que se implementó un sistema de audiencias que involucraron algunos criterios del sistema oral, aportes que fueron novedosos y modernos en su momento entendidos inicialmente como un reto para el Estado, los jueces y en sí, a todas las personas que accedan a la Administración de Justicia que debían regirse por la nueva legislación.

Ahora bien, sin desconocer el significativo avance que constituyó para la justicia colombiana la entrada en vigencia del CPACA, debe aclararse que con su implementación y sobre la marcha los

---

<sup>4</sup> Arias García, F. (2015). *Derecho Procesal Administrativo* (2daEd.). Sello Editorial Ibañez. (Arias, p. 29)

operadores judicial se advirtieron algunas falencias del nuevo sistema, algunas actuaciones que pese a que dieron agilidad en comparación al término de su ejecución que con el Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984-, estaban generando algunos obstáculos procedimentales que se reflejaban en la dilación y estancamiento de los procesos jurisdiccionales contribuyéndose así en aumento, aunque no rimbombante si de alguna manera significativo de las cifras de morosidad judicial y por mencionar unos casos puntuales, encontramos el caso de los trámites de conciliación extrajudicial, los requisitos de la demanda, el trámite de las excepciones, el dictamen pericial, las medidas cautelares, etc, razón suficiente para que nuevamente por iniciativa del Consejo de Estado el legislador realizara una intervención apremiante en aras de contrarrestar dichas falencias.

### **Título III. Los aspectos más significativos que fueron introducidos por la Ley 2080 de 2021 al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.**

Sea lo primero referir que al interior de la iniciativa de reforma del CPACA con ocasión de su trámite legislativo fue concluyente la intervención del Máximo Órgano Colegiado de lo Contencioso Administrativo a quien respaldó por el Gobierno Nacional y cuyas metas primordiales giraron en torno a consolidar la distribución armónica de las competencias entre Consejo de Estado, tribunales y juzgados administrativos, a través de quienes se pretende materializar los parámetros de eficacia y agilidad del proceso contencioso administrativo, apoyados por la implementación de las tecnologías de la información tanto en las entidades estatales como en la administración de justicia.

**3.1. De la Conciliación extrajudicial.** Para Garzón Martínez (2014)<sup>5</sup>, surgió la conciliación extrajudicial como un mecanismo alternativo de solución de conflictos que se debe entender como aquel procedimiento en el que las partes que poseen una controversia de carácter jurídico logran un acercamiento para componerla con la intervención de un tercero imparcial a quien se le denomina conciliador y cuya función no es otra que la de proponer unas fórmulas de acuerdo y dar fe de la decisión de arreglo a la que lleguen las partes, actuación de la cual colige que se presenta

---

<sup>5</sup> Garzón Martínez, Juan C. (2014). *El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo. Sistema escrito- sistema oral.* (1eraEd.). Sello Editorial Doctrina y Ley Ltda. (Garzón, p. 183)

un debate relacionado con la identificación del mecanismo de solución de conflictos, en atención a que algunos tratadistas sostienen que al intervenir un tercero, debe catalogarse como una “heterocomposición” del conflicto, mientras que para otros que afirman que si bien es que interviene un tercero, no es él el encargado de solucionar la controversia, por ende, debe ubicarse como una especie de “autocomposición” del litigio. (Garzón Martínez, 2014)

El artículo 161 del CPACA estableció que al momento de presentación de la demanda al interior de los medios de control ordinarios de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales como un requisito de procedibilidad la conciliación extrajudicial, cuando los asuntos fueran conciliables, adicionando que en todos los demás asuntos de competencia de dicha jurisdicción también podría llevarse a cabo siempre y cuando no se encontrara expresamente y legalmente prohibida y que no sería necesaria en los eventos en que se demandara la nulidad de un acto de la administración que hubiese sido producido por medios ilegales o de modo fraudulento.

Cabe anotar que la diligencia de conciliación extrajudicial es llevada a cabo en los despachos de los Procuradores Judiciales para asuntos administrativos del país y en la misma jurisdicción del Juez o Tribunal competente de conocer el asunto, circunstancia que en la práctica se convirtió en una de las causales de congestión de dichos despachos adscritos a la Procuraduría General de la Nación, sin contar que en la gran mayoría de los casos las partes convocante y convocada no llegan a ningún acuerdo, en suma, dicho acercamiento resultaba infructuoso, y en cambio, sí se consolidaba como una demora innecesaria para dar comienzo al proceso judicial aun cuando por su naturaleza, dichos negocios no eran fácilmente transables.

De la circunstancia anterior, se derivó la necesidad de modular el requisito de procedibilidad en la forma que inicialmente fue reglamentado, razón por la cual mediante el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021<sup>6</sup> se incluyó el inciso segundo al numeral 1º del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA relativo a los requisitos previos a demandar, incluyó a la conciliación extrajudicial la calidad de ser *facultativa* en asuntos laborales,

---

<sup>6</sup> Ley 2080 de 2021. (2021, 25 de enero) Congreso de la República. Diario Oficial No. 51.568. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=156590>

de pensiones o asignaciones de retiro, de los procesos ejecutivos diversos a los reglamentados por la Ley 1551 de 2012, cuando exista solicitud de medidas cautelares de carácter patrimonial y al tratarse de los procesos de repetición o cuando el sujeto activo de la acción fuese una entidad pública.

Bajo este contexto, se puede observar que el legislador en prevalencia de la realidad sobre las formas intervino con el ánimo de lograr que en aquellos asuntos en los que el éxito de acuerdo entre las partes sujetas a la conciliación no era factible de llegar a buen término por el mismo origen de las garantías y prerrogativas allí discutidas, constituye una novedad que sin lugar a elucubración alguna contribuye a evitar un desgaste administrativo innecesario para el Ministerio Público, y de paso, agilizar el inicio de los procesos jurisdiccionales lo que refleja un avance significativo para los usuarios de la administración de justicia en respecto al derecho fundamental de acceder efectivamente a la administración de justicia.

**3.2. Del contenido de la demanda.** En tesis de Palacio Hincapié (2013)<sup>7</sup>, la demanda en forma constituye un presupuesto procesal cuyo pormenorizado estudio y análisis corresponde no solo al Juzgador, sino a la parte accionada y el agente del Ministerio Público al constituirse esta como la “carta de navegación” del proceso y permite al operador judicial establecer si posee competencia para conocer un asunto específico y determinar la procedencia de la acción en un momento específico, además, de delimitar el objeto de la contención al cual el sujeto pasivo del medio de control se suscribirá a efectos de defender sus intereses, siendo el momento procesal oportuno para ejecutar dicho análisis el de la admisión de la demanda, cuyos requisitos diferirán entre cada tipo de acción.

De acuerdo con el artículo 162 del CPACA, al momento de ser presentada una demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa emergía necesario que concurrieran como requisitos previos a su admisión por el Juzgador competente (i) la designación de las partes y sus representantes, (ii) las pretensiones, (iii) hechos y omisiones, (iv) peticiones de derecho, (v) peticiones de las pruebas que se pretendieran hacer valer, la (vi) estimación razonada de la cuantía

---

<sup>7</sup> Palacio Hincapié, Juan A. (2013). *Derecho Procesal Administrativo* (8vaEd.). Sello Editorial Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. (Palacio, p. 243)

y (vii) el lugar y dirección donde partes y apoderado del actor recibirán la notificaciones de carácter personal, y de manera facultativa, indicar también su dirección electrónica.

En este punto, el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021 modificó el numeral 7° de la disposición legal *ibídem* en el sentido de expresar que además del lugar y dirección de donde tanto partes y apoderados reciban sus notificaciones, con la inclusión del deber de indicar también su *canal digital*, término por primera vez implementado en un código procedimental en nuestro país y que se configura como una importante novedad legislativa, y que precisamente por dicha característica aunque no ha sido desarrollado o reglamentado cuyo término se puede definir como el mecanismo que a través de las redes de datos facilitan o permiten la comunicación específica con los demás usuarios de las mismas, entendiéndose como tales las páginas web, blogs, sedes electrónicas, redes sociales, canales de atención al usuario, etc...

Resulta oportuno traer a colación que la Sección Quinta del Consejo de Estado en un pronunciamiento reciente<sup>8</sup> expresó acerca de la importancia de la implementación del uso de los medios tecnológicos en la ejecución de las labores tanto del sector público como privado, destacando que con la Ley 2080 de 2021, se reguló el trabajo en casa como una modalidad de prestación del servicio en situaciones ocasionales o excepcionales sin que se afectaran las condiciones laborales inicialmente pactadas con privilegio de las tecnologías de la información.

Descendiendo de lo anterior, la Alta Corporación concluyó que con ocasión de sucesos como la coyuntura que han marcado y mutado con notoriedad la calidad y estilo de vida a nivel mundial, el Estado Colombiano incorporó a través de los medios tecnológicos nuevos mecanismos para lograr la consolidación en la realización de los objetivos y tareas públicas y se dispuso a legislar sobre el asunto con el único fin de impulsar el aprovechamiento de los avances y ponerlos al servicio de la sociedad en general, buscando así fortalecer la transparencia y eficiencia, propendiendo por facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios gubernamentales para incentivar su activa participación, y no menos importante, modernizar los procesos administrativos que se encuentran bajo su trámite.

---

<sup>8</sup> Sentencia (2021, 6 de junio) Consejo de Estado (Luis Álvarez M.P.)

Recapitulando, aparte de la inclusión de la figura del canal digital en la demanda por el interesado, se incluyó el numeral 8° del artículo 162 del CPACA a través del mismo artículo 35 de la Ley 2080 el año que avanza, se impuso el deber legal a la parte accionante que al momento de presentar la demanda deberá remitirla de manera simultánea por medio electrónico junto con sus anexos a extremo pasivo del medio de control, con excepción de aquellos eventos en que se invoque la práctica de medidas cautelares previas o cuando se carezca del conocimiento de la dirección en la que recibirá notificaciones el accionado, deber que de la misma forma se predica en el evento en el que el escrito introductorio sea objeto de inadmisión, deberá ser puesta en conocimiento del accionado la respectiva subsanación.

Adicionalmente, como una función adicional se impuso al Secretario del despacho judicial velar por la materialización de dicho deber legal, que sin que sea acreditado, la demanda será objeto de inadmisión para que se corrija dicho defecto, con la salvedad, que en el caso en que se desconozca el canal digital de la parte accionada, deberá acreditarse al interior del líbello demandatorio el envío a la dirección física junto con sus anexos, por último, como un aporte a la agilización del proceso judicial se encuentra que en los casos en que se haya acreditado el envío simultáneo de la demanda a la contraparte, al momento de efectuarse la notificación personal esta se limitará únicamente a la remisión del auto admisorio.

Revisadas tanto la modificación como la inclusión de los numerales 7° y 8° del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, respectivamente, es innegable la trascendencia que en lo sucesivo reviste el uso de los canales digitales al interior del trámite de los procesos que están en curso en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pasando de ser éste de un medio supletivo de notificación a uno de naturaleza principal encaminado de dar la publicidad debida de las decisiones a las partes, de allí que es ahora un deber del Juzgador exigir que al interior de los requisitos de la demanda se enuncie la dirección electrónica en la que pueda ser notificada tanto la entidad como el particular accionado, según el caso, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 186 de la misma disposición legal, que prescribe que todas aquellas actuaciones judiciales que sean susceptibles de surtirse de manera escrita, podrán efectuarse a través de los medios electrónicos, con la potísima salvedad de que al momento de su envío y recepción, no se constituya como un obstáculo

garantizar su autenticidad, integridad, conservación y consulta posterior en la forma regulada por el ordenamiento jurídico vigente.

**3.3. De la agilización en el trámite procedimental.** Como un significativo avance, que no puede ser objeto de desconocimiento, se encuentra que con la reforma se redujeron varios términos judiciales, que precisamente ante el acortamiento de las distancias debido a la implementación de los medios tecnológicos como herramientas principales para surtir las actuaciones efectuadas tanto por la administración como los despachos judiciales, resultaban no sólo innecesarios sino que emergían como un obstáculo que propendía por el entorpecimiento y concurrencia de mora entre cada actuación judicial, desconociéndose los principios de celeridad y economía por los que se deben regir los procesos que cursen al interior de la Administración de Justicia

Corolario de lo anterior, tenemos que como aspectos significativos fue eliminado el término de los veinticinco días comunes que antes se computaban para dar comienzo al traslado de la contestación de la demanda, se moduló el trámite de las excepciones previas, que en los sucesivos se resuelven en la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA a no ser que sea necesario practicar pruebas, se incluyó el trámite de la sentencia anticipada en los casos en los que sean asuntos de pleno derecho y que no requieran la práctica de pruebas y se moduló el trámite de los recursos tanto ordinarios como extraordinarios.

### **Conclusiones**

- No cabe duda que los aportes introducidos por el legislador a través de la Ley 2080 de 2021 al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, constituyeron un avance significativo a ordenamiento jurídico colombiano y se encuentran dirigidos indiscutiblemente a zanjar la brecha existente entre el usuario y la Administración de Justicia, pues la implementación de los medios tecnológicos acorta distancias significativas y garantiza que los trámites que otrora se caracterizaban por su demora y prolongación en el tiempo, están siendo resueltos de una manera más eficaz y ágil.

- La carencia de recursos económicos, una educación dirigida exclusivamente al usuario de la Administración de Justicia para el adecuado uso de las herramientas tecnológicas y la capacitación efectiva de los funcionarios encargados de la implementación al interior de sus trámites, son una realidad que no está cerca de desaparecer a corto plazo para que el espíritu del legislador con la creación de la Ley 2080 de 2021 se materialice y pueda garantizarse de manera equitativa entre las partes procesales el acceso a la Justicia en procura de obtener decisiones ágiles, imparciales y de la calidad que deben revestir los pronunciamientos de los funcionarios judiciales cualquiera sea la instancia en que sean ventilados los asuntos puestos en su consideración.

- Si bien es cierto la reducción de los términos judiciales que resultaban abiertamente innecesarios, la distribución de competencias entre los órganos que componen la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la implementación de las herramientas tecnológicas agilizan de un modo considerable el trámite de los medios de control cualquiera sea su naturaleza, dicha circunstancia no puede corresponder a un flagelo o carga injusta que de deban soportar aquellas personas que por su incapacidad física, mental o económica no puedan acceder con facilidad a una debida asesoría jurídica y a la implementación de los elementos ofimáticos que materialmente lo acerquen a Administración de Justicia, y se evite a toda costa que sean adoptadas decisiones que si bien oportunas, se dicten sin una adecuada intervención del administrado en procura de la protección de sus garantías fundamentales al debido proceso, defensa, igualdad y acceso a la administración de justicia, siendo éste el principal reto que le corresponde ser contrarrestado a las autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

## **Bibliografía**

### **Libros consultados**

Arias García, F. (2015). *Derecho Procesal Administrativo* (2daEd.). Sello Editorial Ibañez. (Arias, p. 29)

Garzón Martínez, Juan C. (2014). *El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo. Sistema escrito-sistema oral*. (1eraEd.). Sello Editorial Doctrina y Ley Ltda. (Garzón, p. 183)

Palacio Hincapié, Juan A. (2013). *Derecho Procesal Administrativo* (8vaEd.). Sello Editorial Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. (Palacio, p. 243)

Santofimio Gamboa, Jaime O. *Tratado de derecho Administrativo, tomo II acto administrativo*. Bogotá. Cuarta Edición. Sello editorial Universidad Externado de Colombia.

### **Listado de legislación**

Decreto 01 de 1984. (1984, 02 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial No. 36.439 de 10 de enero de 1984. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6543>

Constitución Política de 1991. (1991, 20 de junio). Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de junio de 1991. <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Ley 527 de 1999. (1999, 18 de agosto). Congreso de la República Diario Oficial 43.673 de 21 de agosto de 1999. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0527\\_1999.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0527_1999.html)

Ley 489 de 1998. (1998, 29 de diciembre). Presidencia de la República Diario Oficial No. 43.464 de 30 de diciembre de 2012. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0489\\_1998.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html)

Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Decreto 2693 de 2012. (2021, 21 de diciembre). Presidencia de la República Diario Oficial No. 48.651 de 21 de diciembre de 2012. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51198>

Decreto 019 de 2012. (2012, 10 de enero). Presidencia de la República Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0019\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0019_2012.html)

Ley 2080 de 2021. (2021, 25 de enero) Congreso de la República. Diario Oficial No. 51.568.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=156590>